

DO MÍNIMO DEMOCRÁTICO À VIDA DEMOCRÁTICA: PARTICIPAÇÃO, SUBSTÂNCIA E PROCEDIMENTO NA DEMOCRATIZAÇÃO DA DEMOCRACIA

Esther Maria Passos Simões Fróes Guimarães¹

Resumo

Em "Como as Democracias Morrem" (2018), Levitsky e Ziblatt interpretam as recentes turbulências políticas globais em termos da erosão dos regimes de proteção institucional do *status quo* democrático, usando a metáfora dos "portões de ferro da democracia" para explicar o papel do sistema partidário na proteção da estabilidade democrática. Invertendo a pergunta para "como as democracias vivem?", o presente trabalho busca uma visão alternativa à do isolacionismo institucional, convergindo debates sobre substância/procedimento e sobre representação/participação ao longo de uma revisão bibliográfica em três etapas: i) o debate sobre substância e procedimento; ii) o impasse da democracia representativa e participativa/deliberativa; iii) uma convergência das duas discussões para um novo ânimo nas mediações entre procedimento e substância, cotidiano e história, via participação. Conclui que os horizontes de superação da crise estão na combinação de arranjos representativos e participativos para dinamizar intercâmbios entre política e cotidiano, permeabilizando as margens da política. Assim, as democracias vivem na medida em que se movem e viabilizam, institucional e pedagogicamente, sua própria democratização.

Palavras-chave representação; democracia substantiva; democracia procedimental; deliberação; participação

From democratic minimum to democratic life: participation, substance and procedure on the democratization of democracy

Abstract

On "How Democracies Die" (2018), Levitsky e Ziblatt interpret the recent global political turmoil in terms of the erosion of the institutional regimes that protect the democratic status quo, using the metaphor of the "iron gates of democracy" to explain the role of party system in protecting democratic stability. Reversing the question to "how democracies live?", the present work seeks an alternative vision to institutional isolationism, converging debates on substance/procedure and on representation/participation throughout a bibliographic review on three stages: i) the debate substance and procedure; ii) the impasse of representative and participatory / deliberative democracy; iii) a convergence between the two discussions into building a new force to the mediations between procedure and substance, everyday life and history, via participation. It concludes that the horizons of overcoming the crisis lies on the combination of representative and participatory arrangements to stimulate mediations between politics and daily life that turns the margins of politics permeable. Thus, democracies live to the extent that it keeps moving and turns viable its own democratization, institutionally and pedagogically.

Keywords: representation; substantive democracy; procedural democracy; deliberation; participation

¹ Mestranda do Departamento de Ciência Política – UFMG. Contato: esthermariapassos@gmail.com.

Introdução

As turbulências vividas nas democracias ocidentais na última década, em especial após a crise financeira de 2008, iniciam uma nova fase no debate sobre crise e/ou metamorfose democrática, reavivando discussões que animam a constituição histórica de concepções sobre a democracia. Diante da eleição de Donald Trump nos Estados Unidos, assim como o crescimento de partidos de extrema direita na Europa, o livro *How Democracies Die*, de Levitsky e Ziblatt, se destaca entre as recentes formulações sobre tal contexto tanto pela amplitude de sua análise quanto pelo espaço adquirido na mídia. O intuito dos autores é reunir evidência histórica a partir de estudos de caso para, encontrando padrões e semelhanças, caracterizar a nova fase de erosão da democracia. Dando centralidade aos partidos como *gatekeepers* institucionais, os autores formulam uma série de parâmetros para que se identifiquem *outsiders* com pouco apreço pelas instituições democráticas e inclinações autoritárias ou, no mínimo, desdemocratizantes.

Entendendo que “A história não se repete, mas rima” (LEVISTKY e ZIBLATT, 2018 p.8 – tradução minha) os autores buscam contrastes e semelhanças entre estudos qualitativos da ascensão de governos antidemocráticos e chegam a uma diferenciação entre dois momentos na queda das democracias ocidentais: a imagem clássica dos golpes de Estado armados, que envolvem grandes cenas públicas na tomada brusca do poder como o golpe chileno e a Marcha Sobre Roma de Mussolini; e o padrão contemporâneo, pós Guerra Fria, em que grupos antidemocráticos se valem da institucionalidade para chegar ao poder por dentro do procedimento democrático e o erodir por dentro, muito lentamente – como a eleição de Fujimori no Peru, Hugo Chavez na Venezuela e o próprio Trump nos Estados Unidos (LEVISTKY e ZIBLATT, 2018). Nesses casos, há mesmo alguma “legalidade” ou discurso de progresso institucional nos esforços de subverter a democracia.

Para os autores, entretanto, a questão essencial para a manutenção das democracias, prova última de sua fortaleza política e institucional, não é a emergência das figuras autoritárias, mas sim a disposição e capacidade das lideranças políticas e partidos de se moverem para prevenir que as mesmas ocupem espaços legítimos de disputa do poder. Em um segundo momento, caso tais candidatos sejam eleitos, cabe avaliar em que medida

tais figuras subvertem as instituições ou são constrangidas por elas (LEVITSKY e ZIBLATT, 2018 p.6-7). Nessa leitura, o eleitorado não desempenha papel proeminente na manutenção democrática: para eles, uma visão nesse sentido “assume demais da democracia – que ‘o povo’ pode moldar com sua vontade o tipo de governo que tem” (LEVITSKY e ZIBLATT, 2018 p.15 – tradução minha). A defesa da democracia seria operada, portanto, por guardiões dos portões da democracia (aqui, observe-se, tomada como arcabouço institucional-eleitoral) que regulam a entrada de novos atores. Seria necessário instruir tais guardiões com parâmetros para detectar os elementos de risco em determinadas candidaturas – tarefa em que se empenham os autores na escrita do livro. Segundo eles:

Deveríamos nos preocupar quando um político: 1) rejeita, em ações ou palavras, as regras democráticas do jogo, 2) nega a legitimidade de oponentes, 3) tolera ou encoraja a violência, ou 4) indica uma intenção de reduzir as liberdades civis de oponentes, incluindo a mídia (LEVITSKY e ZIBLATT 2018 p. 18 – tradução nossa)²

Sem advogar por novos dispositivos institucionais que automaticamente inviabilizem candidaturas com os sinais aqui levantados, os autores apostam na responsabilidade e interesse dos partidos para isolarem e deslegitimarem os *outsiders* autoritários tanto dentro quanto fora de suas fileiras, formando coalisões amplas quando necessário.

A obra de Levitsky e Ziblatt intercede em um momento crítico sobre o cenário democrático, apontando caminhos imediatos de reação institucional ao autoritarismo – sobretudo para o caso dos Estados Unidos, caso particular ao qual os autores dispõem objetivamente seu diagnóstico. Entretanto, dentro de uma perspectiva ligeiramente mais larga a nível histórico-geográfico, e também em uma perspectiva mais aprofundada do ponto de vista substantivo, no que tange uma discussão sobre o ser e o dever ser da democracia, a análise dos autores é problemática. Inclinando-se a uma concepção elitista e estritamente eleitoral da democracia, com pouca estima pelo papel do “povo” (tomado entre aspas pelos autores) em sua manutenção, a obra salta um debate sobre o que torna a democracia democrática e, em suma, deixa em

² No original: “We should worry when a politician: 1) rejects, in words or action, the democratic rules of the game, 2) denies the legitimacy of opponents, 3) tolerates or encourages violence, or 4) indicates a willingness to curtail the civil liberties of opponents, including the media” (LEVITSKY e ZIBLATT 2018 p. 18).

aberto a questão acerca do que há de democrático para se defender na democracia.

Outra vertente liberal arregimenta um tipo distinto de argumento, assumidamente antidemocrático e temeroso à cidadania. O argumento de que mais democracia (mais participação e mais direitos) existe e está organizado em torno de um lobby antidemocrático que se manifesta, não apenas como um ruído difuso e fragmentário na sociedade civil, mas também como um corpo teórico-ideológico articulado em obras como a de Huntington et al (1975). Formulada pela Comissão Trilateral³ diante do cenário de engajamento político das décadas de 1960 e 1970, o relatório sistematiza e endossa um argumento elitista e avesso às expansões democráticas, negando o casamento conceitual entre democracia e liberalismo que era comum nas narrativas do período (VITULLO, 2011). Seu discurso se articula em termos da “sobrecarga democrática”, assumindo que uma crescente cultura política de oposição decorrente da expansão educacional levaria a uma inundação de demandas ao governo democrático. Por consequência, segundo essa argumentação seria necessário proteger a democracia de si mesma, limitando-a para mantê-la. Os autores relativizam a democracia como forma de instituir a autoridade e argumentam que, em alguns casos, “critérios de conhecimento, senioridade, experiência e talentos especiais podem se sobrepor aos reclamos da democracia como modo de constituir a autoridade” (HUNTINGTON apud VITULLO, 2015 p.10). O “equilíbrio democrático” (ou seja, a contenção do potencial democrático de uma democracia) seria alcançado a cargo da atenuação do engajamento cidadão causado, segundo os autores, pela própria divisão social: segundo a tese da benevolência da apatia cidadã, as pessoas na base da pirâmide social seriam naturalmente afastadas da participação cidadã e administrativa (apud VITULLO, 2015 p.11).

Nosso argumento se contrapõe a essa fórmula argumentativa que, segundo Huntington (2015 p.10–12), ao menos em parte também aparece em outros autores como Lipset (1981) Zakaria (2003), Berelson et al. (1954), Key (1961), Milbrath (1965), Almond Verba (1963) e mesmo Bobbio (2006a). Para tal, exploramos uma dialética entre substância e procedimento para compreender a democracia como um princípio que dinamiza os intercâmbios entre

³ A comissão trilateral é uma entidade privada organizada desde 1973 por iniciativa de David Rockefeller, acionista principal do Chase Manhattan Bank. A organização constitui uma aliança internacional para organizar o lobby em prol do livre mercado, do direito de propriedade e o livre comércio (VITULLO, 2015).

a vida social e o sistema institucional-procedimental. Aqui, associamos o debate sobre representação e participação à discussão sobre substância e procedimento para abordar os espaços de participação cidadã em seu potencial de mediar o conflito entre procedimento e substância democrática.

Nesse sentido, tomada em seus limites institucionais, a crise democrática e seu controle – tal qual é colocado no livro – pode ser traduzido nos seguintes termos: como evitar um eventual encontro entre o voto popular e figuras autoritárias que devem ser mantidas “fora” do sistema democrático, aqui tomado não como um patrimônio valorado pelo povo, mas sim uma fortaleza separada e preservada por portões. Quando a metáfora do portão é naturalizada e tomada como pressuposto, isola-se aquilo que deve ser tomado como ponto nevrálgico na crise democrática e na construção de uma simbiose entre sociedade civil e institucionalidade: como o povo chega a eleger representantes com plataformas declaradamente impopulares, que recaem sobre ele mesmo? Em que nível as próprias instituições viabilizam a corrosão dos valores democráticos e o esvaziamento do valor substantivo da democracia, do ponto de vista da opinião pública? No caso do Brasil, fica claro como esse distanciamento entre o significado cotidiano da dignidade e os valores democráticos: Jair Bolsonaro – classificado pelo próprio Levitsky como um risco à democracia segundo os critérios elencados no livro⁴ – tinha um discurso e uma trajetória de posições antagônicas ao fortalecimento de direitos sociais. Nesse caso, parece ser necessário pensar em como opera a relação entre o elemento substantivo da democracia os elementos procedimentais nesse novo momento de corrosão democrática, partindo do princípio de que, se há um distanciamento entre povo e democracia, isso é algo a ser pensado, como campo de trabalho, e não naturalizado.

O presente trabalho pretende, portanto, contribuir para o debate sobre a crise democrática implicando mutuamente duas discussões importantes: sobre substância e procedimento e sobre representação e participação. Sem a pretensão de esgotar o tema, apontam-se tópicos e caminhos de estudo ao longo de três momentos: Primeiramente apresenta-se e contextualiza-se a questão da substância e do procedimento. Em um segundo momento, tematiza-se o impasse da democracia representativa e procedimental. Por fim, relaciona-se as duas discussões na

⁴ A declaração foi feita por Steven Levitsky no painel de uma conferência do Partido Social Democrata Brasileiro e pode ser acessada pelo link na bibliografia.

construção contemporânea de novas dinâmicas e de um novo ânimo nas mediações entre procedimento e substância, assinalando a importância da participação nesse processo.

A democracia sobrevive ao minimalismo? Substância e forma democrática

A obra weberiana, que “melhor expressa o ceticismo do início do século em relação à democracia” (AVRITZER, 2000 p. 27) lança as bases para uma nova geração de ceticismo sobre o funcionamento da política na modernidade ao enfatizar eficiência e poder como substâncias fundamentais da política sob o Estado moderno, marco histórico-institucional imprescindível para, segundo ele, determinar os limites do político segundo uma forma burocrática de dominação, racionalizada dentro de sua lógica impessoal de comando. Para o autor, a racionalidade é aí fundada em interesses próprios pré-estabelecidos dentro do espaço privado, e não haveria um contexto deliberativo capaz de lidar com a complexidade da administração pública e a concentração do saber nesse contexto em que os atores devem perseguir os fins da administração de forma metódica e eficiente (AVRITZER, 2000). Weber é, portanto, um dos primeiros grandes teóricos do desencantamento democrático do século XX, lançando as bases do ceticismo relativo à democracia deliberativa que ganharia projeção em Schumpeter.

Seu livro *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, Schumpeter, (1984) delineia os contornos do que seria conhecido como definição minimalista de democracia⁵, em uma continuidade entre sua teoria

⁵ A interpretação processualista da democracia como método muito deve ao debate de Schumpeter. Entretanto, o próprio texto do autor não deixa de estabelecer uma discussão sobre pressupostos morais e legais do procedimento, como a liberdade de expressão, liderança apropriada, respeito mútuo e tolerância política. Nesse sentido, a democracia não seria episódica e eleitoral, mas um processo de manutenção da substância que cria as condições de possibilidade desse evento, de forma que sua abordagem não seria mais tão minimalista. Essa discussão aparece de forma turva na obra, mas, na leitura de O'Donnell (1999), isso atesta que não há, em Schumpeter ou na tradição elitista que se segue, uma conexão unívoca entre procedimentalismo e elitismo. Entretanto, o lugar dos preceitos fundamentais de liberdade e igualdade aparecem hipostasiadas na obra desses autores como um pressuposto, uma “condição-para”, como diz Huntington: a democracia “também envolve a existência das liberdades civis e políticas de palavra, imprensa, reunião e associação, que são indispensáveis para o debate político e a condução das campanhas eleitorais.” (apud O'Donnell, 1999 p.41 – grifos nossos). Reservando a tais atributos substantivos o lugar de pressupostos, neutraliza-se um debate sobre seu duplo lugar na manutenção democrática: enquanto pressuposto, mas também como resultado dos procedimentos institucionais. Subordinar a substância ao lugar de “condição mínima” para procedimento, atenuando o valor em si mesmo daquilo que é necessário produzir no campo dos direitos para animar a democracia, é retirar do campo uma parte importante do debate sobre os regimes democráticos (os arranjos institucionais) e sobre os princípios democráticos (o teor substantivamente político, social e humano dos direitos). É aí que reside a complexidade do debate, que pretendemos enriquecer a partir de contribuições da discussão sobre representação e procedimento. Desta forma, entendemos que quanto mais rica for a presença da

da inovação capitalista e do arranjo institucional democrático. Preferindo um arranjo competitivo à anarquia ou o monopólio do poder hobbesiano, Schumpeter assume uma definição de democracia crítica à doutrina clássica dos utilitaristas e de Rousseau, que supõe o alcance do bem comum pelo exercício de uma “vontade geral” em um contexto participativo de democracia. Assinalando a possibilidade de fabricação de uma ideia do bem comum pelas elites e negando a ideia de que o mesmo substancie e seja capaz de diferenciá-la do autoritarismo, Schumpeter propõe uma definição que tem por base o critério da lisura procedimental que garanta a competitividade no contexto eleitoral (SCHUMPETER, 1984). A partir desse recorte da definição de Schumpeter, funda-se uma linha interpretativa na ciência política que baseia a noção de democracia em uma procedimentalidade.

Segundo consta a leitura de Held (2006), Schumpeter define a democracia como um método: “o método democrático é um arranjo institucional para a tomada de decisões políticas em que o indivíduo adquire poder de decisão através uma luta competitiva pelos votos do eleitor” (HELD, 2006 p.327–328). No minimalismo schumpeteriano, o povo apenas governa na medida em que é ele quem escolhe seus próprios governantes, agindo no momento da formação do governo e sua substituição por outro. O voto gera e legitima a autoridade política que, por sua vez, age e toma as decisões. Deve-se, então, respeitar a divisão do trabalho entre representantes e representados. O elemento central e definidor da democracia é a competição institucionalizada em um mercado político competitivo que funcionaria analogamente ao mercado econômico em que firmas e empresas (partidos) competem por consumidores (eleitores) que selecionam os líderes no poder. Sem se subordinar a um pacto substantivo, a democracia é definida procedimentalmente e dentro de uma divisão de trabalho bem estabelecida entre representantes e representados.

A concepção formal-procedimental da democracia, que segue sendo formulada por outros teóricos do direito e da ciência política, a entende como uma estrutura formal de legitimação do poder, em uma perspectiva deontológica do direito que ordena as normas segundo sua formulação organicamente justa em oposição a uma ótica absolutista de valores morais de condução do sistema político (BIESCHOWSKY, 2011 p.9328–9329). Sem um valor moral que atue como *telos* do procedimento, de forma que o Estado deve

democracia em seu potencial pedagógico, significador e mediador da vida social cotidiana, mais viva e longa ela será. E isso, sem hesitações, nos distancia do minimalismo.

permanecer neutro ao operar a máquina democrática e garantir a isonomia eleitoral.

Entretanto, uma concepção estritamente procedimental da democracia levanta questões que implicam fortemente os problemas levantados na introdução do presente trabalho. Como indaga Bieschowsky (2011, p.9331), caso se produza de maneira procedimentalmente correta uma decisão a favor do totalitarismo, ou contra os direitos políticos de uma minoria, ou contra a organização de uma oposição? Apontar caminhos para tais questões implica debater o papel do pacto substantivo – e, portanto, problematizar a questão da neutralidade do Estado – nas democracias modernas. Para responder a isso, o referido autor situa o paradigma da liberdade individual como um atributo jurídico-cultural do ocidente moderno, historicamente metabolizado e incorporado na normativa política. Negando a universalidade abstrata desse princípio que, portanto, não seria neutro, o autor entende que a lógica democrática não é uma lógica relativa de bem moral, e sim uma lógica substanciada no valor da igual liberdade. Longe de esgotar o sentido da democracia, a procedimentalidade corresponde ao *processo*, e não ao *princípio* de decisão no Estado Democrático; dita a forma de funcionamento, mas não o conceito do Estado democrático (BIESCHOWSKY, 2011 p.9332). A própria igual liberdade opera como bem moral absoluto que não é universal no espaço e no tempo, o que leva o autor a conceber o marco da democracia no Ocidente não como um relativismo absoluto, mas um absolutismo relativo. Afinal, o bem comum moralmente compartilhado pela sociedade pode ser entendido exatamente dentro da persecução da isonomia na liberdade de participação no sistema democrático. Dessa forma, seria necessário reconhecer a existência de uma *representação democrática formal*, relativa à delegação de poder a um órgão soberano, e ainda uma *representação democrática material* que atua como *momento normativo* que vincula dialeticamente a atuação dos representantes à necessidade dos representados, (BIESCHOWSKY, 2011 p. 9336)

A análise de Bieschowsky, ainda que com o mérito de historicizar e localizar o valor da igual liberdade política na democracia, não leva às últimas consequências as implicações de se conceber tal valor como um princípio substantivo no pacto democrático ocidental. Por dois motivos centrais que se coproduzem: em primeiro lugar, o absolutismo relativo implica a indefinição histórica como principal marco definidor da democracia – como indicaria

Claude Lefort, a ser brevemente lembrado a seguir no trabalho. Em segundo lugar, essa indefinição recai sobre o próprio conceito substantivo: a igualdade e a liberdade são historicamente constituídas e historicamente substantivadas. A este ponto se direcionam recaem críticas marxistas e feministas, que diferenciam igualdade formal e igualdade substantiva (MITCHELL, 1984). Também aí opera a disputa histórica pelas novas “gerações de direitos”: direitos civis, políticos, sociais e humanos – todos baseados no ideal de igual liberdade que, entretanto, precisa se concretizar na garantia de condições particulares e materiais de constituição da liberdade geométrica. É nesse processo de parametrização e concretização da liberdade que se constitui a coincidência entre substância da política e a vida real, cotidiana, do cidadão. É ela que interessa, no presente trabalho, para a compreensão de como as democracias vivem. Outra limitação marca ainda a crítica de Bieschowsky: seu estudo ainda se atrela, de maneira um tanto rígida e reiterada, a uma concepção representativa da democracia; a uma perspectiva que situa dois polos determinados na mediação entre forma e substância: representantes e representados. Isso, por si só, já delimita a *igual liberdade* dentro de um marco institucional que pode ser debatido e que, portanto, supõe ele mesmo uma substância particular.

Convém, portanto, trazer um debate sobre como opera a mediação entre substância e procedimento nas democracias deliberativas, como faz Joshua Cohen no artigo *Procedure and Substance in Deliberative Democracy*. No artigo, ele debate um impasse importante na democracia deliberativa, que parte do princípio de que, dentro de um pluralismo razoável, afirmar a igualdade dos cidadãos é dizer, nas entrelinhas, que não há uma compreensão moral ou religiosa em comum que dita a condição de compartilhamento de um princípio autorizador do exercício do poder político em uma comunidade moral (COHEN, 1997 p.407–408). Ao debater a valoração histórica da liberdade, Cohen abre o impasse sobre a democracia ser, de um lado, um método formal de legitimação e, de outro, uma concepção de escolha coletiva fundada no valor da igualdade. Entretanto, uma concepção de democracia deliberativa não enfrenta os mesmos problemas em reconciliar democracia, liberdades não políticas e requisitos não procedimentais. Segundo o autor, o deliberacionismo pode acomodar o pluralismo razoável sem endossar uma concepção integralmente procedimental da política. Negando-se a aderir, em função do pluralismo razoável, a uma concepção estritamente

procedimental da democracia, o autor busca alinhar esse princípio a uma visão mais substantiva.

A democracia deliberativa, organizada ao redor de um ideal de justificação política fundado no exercício público e livre da razão entre iguais, é entendida como mais do que uma forma da política, mas um quadro de condições sociais e institucionais que facilita a livre discussão entre cidadãos iguais e supera, portanto, uma visão agregativa da política (COHEN, 1997 p.412). Isso pode ser compreendido em torno de um ideal procedimental em que os participantes veem uns aos outros como iguais, o que inclui um acordo de pluralismo razoável e reflete em um elenco de modos de razão aceitáveis. Nesse contexto, a ideia da autorização popular se reflete, não apenas no processo de tomada de decisão, mas também na própria forma da razão política. Nesse contexto, a noção de razão política está atrelada à ideia de *comunidade política*.

O autor fornece uma visão alternativa de comunidade política conectado ao valor deliberacionista: ao exigir que cada sujeito empregue justificações passíveis de aceitação pelos outros no processo deliberativo, tal concepção sugere uma forma de autonomia política em que todos aqueles regidos por uma decisão devem achar aceitáveis os fundamentos da mesma (COHEN, 1997 p.416). Isso Cohen denomina como *princípio da inclusão deliberativa* e determina todo um arcabouço sociopolítico que opere na constituição de um campo moral e cognitivo em comum, inclusive a liberdade religiosa. A partir desse conceito de livre racionalização pública, o autor coloca a democracia como critério de crítica tanto do resultado quanto do processo de fazer política, colocando o “pelo povo” e “para o povo” em uma mesma rota – o que não evita, entretanto, conflitos entre, por exemplo, a inclusão deliberativa e a igual liberdade política.

A resposta oferecida por Cohen está em acomodar, na medida do possível e na prática, tais diferentes requisitos a partir de estratégias associativas e fortalecimento de identidades em estruturas deliberativas voltadas à *solução de problemas* por grupos com *preocupações* – mais do que interesses – *em comum*, sem alimentar fortalecer associações particularistas. Dentro dos princípios de inclusão deliberativa, do bem comum e da participação, isso implicaria valores de igualdade e liberdade que constituem a comunidade política e seu processo de decisão propriamente *coletiva* (e não agregativa) dentro da racionalização pública que

metaboliza consensos substantivos capazes de balizar e operar como o *telos* do procedimento.

Os autores e temas aqui debatidos já esboçam as implicações de outro cânone de discussões relativo à democratização da democracia: sobre o papel da participação direta e da representação política. Pretende-se, agora, prosseguir na implicação de como substância e procedimento interagem nesse impasse, buscando sempre situar o resultado substantivo como um dos critérios importantes na produção e reprodução de valores democráticos.

Democracia representativa e participativa: a vida e a política

Nadia Urbinati (2006) debate a representação democrática em uma chave interativa, dotada de atrito, entre práticas sociais e instituições do Estado, o que, segundo ela, aprimora permanentemente a democracia segundo o motor da soberania popular. Buscando superar a concepção moderna de soberania, a autora entende o exercício permanente da contestação política como meio de construção da legitimidade em um contexto onde o representante não substitui o soberano na aprovação das leis: suas decisões são sujeitas à revisão a qualquer tempo. Sendo assim, as eleições, embora essenciais para a construção da representação, não esgotam seu sentido. Elas são responsáveis, na modernidade, por separar Estado e sociedade civil a partir da construção de relações simbióticas socialmente elaboradas e assinalar o papel da ideologia na política (URBINATI, 2006 p.195), o que cria um novo contexto em que a representação não se restringe apenas a um processo de delegação, mas sim, sugere todo um metabolismo simbólico-político de uma nova forma de soberania popular.

Criticando as teorias institucional e jurídica da representação, Urbinati as associa a uma justificção funcionalista que é a coluna vertebral do governo representativo liberal e da democracia eleitoral. Definidas em um dualismo bem definido entre Estado e sociedade, elas *restringem a participação popular a um mínimo procedimental*, em um contexto onde, por um lado, o Estado deve transcender a sociedade para assegurar o Estado de direito, e, por outro, as pessoas devem encobrir suas identidades sociais e concretas para se tornarem mandatárias, agentes imparciais da decisão. Tais teorias são baseadas em uma analogia entre Estado e Pessoa, com uma concepção voluntarista de soberania e

expressas em uma linguagem formalista. A abordagem jurídica, por sua vez, entende a representação como um contrato privado de comissão, em uma lógica individualista e não política. Isso, aponta Urbinati, supõe uma identidade vazia, abstrata e anônima atuando no exercício da cidadania limitada ao voto (URBINATI, 2006 p.199–200). A autora sugere, em alternativa, uma teoria política da representação baseada no caráter constitutivo da corrente comunicativa entre as sociedades política e civil através da qual a mídia, movimentos sociais e partidos políticos politizam a questão social (URBINATI, 2006 p.202–203).

Isso, assinala a autora, permite que o direito ao voto signifique mais do que um meio de evitar a guerra civil: seria um arranjo que, em sua perspectiva, engendra uma vida política rica ao levar os cidadãos a se enxergarem livres do governo. Recorrendo a Condorcet, Urbinati situa o papel do poder negativo no estabelecimento da circularidade entre Estado e sociedade no *continuum* da tomada de decisões que conecta cidadãos e as legislaturas: as “pedras de papel” atiradas pelos eleitores são um importante momento na construção da legitimidade, assim como formas extraparlamentares e extra eleitorais de contestação em que a comunicação entre estado e sociedade civil se rompe em meio a uma crise. O poder negativo permite ao povo “investigar, julgar, influenciar e reprovar seus legisladores” (URBINATI, 2006 p. 208) assinalando permanentemente a condição provisória, não absoluta, do posto dos representantes.

Propondo revisões tanto à concepção minimalista da democracia quanto ao deliberacionismo Habermasiano, Urbinati sugere que o poder negativo dos cidadãos “combina as normas de comunicação deliberativa (reciprocidade e publicidade) com a representatividade do representante” (URBINATI, 2006 p.209). Sua perspectiva da representação vai contra a perspectiva agregativa (e individualista) da decisão política apontada por Cohen, mas também problematiza a perspectiva da democracia direta, cujo voto se orienta para questões isoladas:

Pode-se, portanto, dizer que a democracia representativa revela o trabalho “miraculoso” das opiniões e narrativas ideológicas de uma forma que a democracia direta não é capaz, pois ela nos compele a transcender o ato de votar, num esforço de se reavaliar repetidamente a correlação entre o peso das idéias e o peso dos votos (na preservação, obtenção ou aumento do consentimento). Na democracia direta, todo voto é como um novo começo (ou uma resolução final) porque corresponde simplesmente à contagem de

vontades ou preferências, mas não é nem pode ser representativo das idéias. (URBINATI, 2006 p.212)

Nesse sentido, pode-se entender que a representação assinala a importância do mundo público das ideias e as mediações do discurso, dando a devida estima às políticas e ideias que as escolhas das pessoas indicam ou representam. Os partidos desempenham papel importante nesse processo, metabolizando plataformas políticas apoiados em um consenso constitucional que dá parâmetro, sentido e substância aos procedimentos democráticos. As organizações partidárias, diz Urbinati (2006 p.218) articulam em seus discursos e plataformas tal interesse universal pactuado constitucionalmente a partir de pontos de vista periféricos, em uma dialética entre as partes e o todo. Nesse contexto a representação transforma e expande a política ao permitir que o social se traduza em político, mas viabiliza a constituição de identidades, em uma lógica distinta da lógica corporativa fundada no interesse.

A autora, entretanto, não ignora a crise dos partidos. Ela inscreve esse fenômeno como uma crise de identidade ideológica, uma fragmentação pré-eleitoral que deixa os representados à mercê de serem capturados por outros tipos de potentados – tribos étnicas, comunidades religiosas, magnatas da mídia que boicotam a deliberação (URBINATI, 2006 p.222). Levantando as hipóteses de Manin (1997), sobre isso ser uma acomodação dos partidos em um novo tempo da democracia representativa, e de Gargarella (1998), sobre isso estar vinculado a um declínio da presença associativa do partido na sociedade, a autora assume a crise como uma erosão dos processos discursivos de metabolismo simbólico entre partidos e cidadãos que extrapola o campo da democracia como “regras do jogo”. Afinal, a democracia representativa não supõe um jogo neutro jogado em apenas uma rodada eleitoral, e sim um processo de construção de concepções e identidades através do exercício da livre associação e da disposição de “certa igualdade básica de condições materiais” (URBINATI, 2006 p.224).

O que Urbinati sugere, então, é que a democracia representativa não está univocamente atrelada a uma concepção procedimental, como sugerem as teorias institucional e jurídica. Superando a eleição como momento único de constituição da legitimidade, o poder negativo do eleitor engendra uma nova concepção de soberania e uma nova forma de integração sociedade civil-Estado, fundada não na mera delegação, mas no

metabolismo simbólico de identidades e associações. Pode-se afirmar que, dentro do acordo substantivo constitucional, os partidos operam na mediação desse pacto na forma de concepções particulares dos preceitos que são previstos na constituição em algum nível de abstração, como a liberdade e a igualdade ocidentais já abordadas por Cohen e Bieschowsky. Ao assinalar o papel do processamento ideológico e associativo na produção de plataformas substantivas coesionadas, coerentes e com sentido coletivo, a leitura da autora é capaz de colocar alternativas, tanto à visão da construção da legitimidade como resultado da delegação de indivíduos em um mercado eleitoral, quanto à visão que concebe a democracia direta como mais democrática pelo simples motivo de retirar as mediações entre indivíduo e decisão. Entretanto, essa visão da democracia direta não esgota todas as possibilidades de repensar a participação política, como se pretende debater no tópico seguinte, sobre representação, deliberação e participação. Se o sentido do presente debate é entender como se pode animar o associativismo e as mediações procedimentais entre o resultado substantivo da democracia e os cidadãos, uma análise mais detida da participação pode inclusive lançar luz a um problema levantado, mas não debatido pela autora: o que causa o déficit associativo e como isso se relaciona com os valores substantivos da igualdade e liberdade implicados no pacto das democracias ocidentais.

Ao analisar as acomodações no sentido e na valorização da participação desde fins do século XX, Luís Felipe Miguel (2017) retorna às teorias da participação política e situa as concepções sobre o tema nos arranjos democráticos desde então. O autor identifica dois processos nas últimas décadas: uma diluição teórica das fronteiras entre participação e representação e uma limitação da participação à esfera do Estado, na medida em que, no geral, se reduzem drasticamente as ambições acerca da participação nas democracias e deixa-se de questionar as fronteiras entre o Estado (as fronteiras da decisão democrática) e a esfera privada (MIGUEL, 2017 p.84-85).

O autor referencia-se na democracia patemaniana, com o objetivo de problematizar o caráter estruturalmente censitário das democracias, e assinala a contribuição da autora em enfatizar a democratização da vida cotidiana e da educação política em seu modelo participativo baseado na democracia industrial. A perspectiva da autora não situa separadamente indivíduos e instituições e entende que os espaços participativos a serem

construídos no seio do Estado viabilizam a pedagogia e o treinamento social para a política em benefício dos mais vulneráveis que não contam com os recursos simbólicos e materiais para ocupar o espaço público (PATEMAN 1992). Dada a divisão do trabalho e sua alienação, Pateman assinala que a visão geral do processo produtivo para a tomada de decisões administrativas é uma atribuição dos postos altos e do proprietário do capital, não dos trabalhadores. Dessa forma, a participação teria o papel de socialização e educação política, de forma que, portanto, “a participação na base não é um substituto à representação política. Ao contrário, entre suas funções está o aprimoramento das instituições representativas”. (MIGUEL, 2006 p.89)

Sendo assim, a democracia participativa patemaniana não se confunde com a mera democracia direta. Pelo contrário, ela prioriza a formação de laços e solidariedade horizontais entre cidadãos substantivamente iguais – o que não significa a abolição de mecanismos representativos. Miguel levanta o fato de que, desde a década de 1980, a vertente deliberacionista tomou espaço da participativa na crítica nas democracias. Menos sensível para o efeito político das assimetrias sociais a despeito de sua maior sofisticação teórica, a teoria deliberativa tem se aproximado de perspectivas, inclusive da própria Pateman, que coloca a participação como mero momento, requisito da deliberação. O que Miguel reivindica, em uma crítica àqueles que assumem o Orçamento Participativo como efetivação da democracia participativa patemaniana, é que um arranjo genuinamente participativo “implica a transferência de alguma capacidade decisória efetiva do topo para a base” (MIGUEL, 2017 p.95), e não a construção de espaços meramente consultivos ou a replicação de estruturas representativas em instâncias mais próximas à base via escolha de delegados. Miguel assinala a restrição do objeto das políticas participativas recentes, circunscrito às políticas públicas estatais e incapaz de incorporar temas como salários, transferências obrigatórias e a rolagem da dívida pública (MIGUEL, 2017 p.97).

Ainda que sob essas críticas, Miguel assume a importância desproporcional desses espaços para os trabalhadores, por treiná-los à participação política, viabilizar que eles se façam ouvir – como já são ouvidos os proprietários dada a dependência estrutural do Estado – e fornecer a eles um espaço de representação do mundo social (MIGUEL, 2017 p.98). Pode-se dizer, então, que a igual liberdade levantada como substância moral da democracia é requalificada a partir da disposição de procedimentos

participativos que dão materialidade ao princípio formal da igualdade e da liberdade, assumindo o próprio Estado como um espaço que deve corrigir e geometrizar as condições de participação. Ao aproximar vida cotidiana e as arenas decisórias, dando a elas capacidade de gerar resultados substantivos diretos – e, portanto, melhorar a vida –, a teoria participativa confere ao Estado poderes de agir fomentando a cultura associativa e as solidariedades horizontais na sociedade civil, sem deixar isso à revelia de uma cultura de esvaziamento mercadológico da política e acirramento das desigualdades geradas por estruturas excludentes. A democracia participativa supõe e pode fomentar vínculos orgânicos entre o resultado substantivo da política, seus pressupostos substantivos e sua procedimentalidade. Ou seja: se, como assinala Urbinati, a representação moderna engendra toda uma nova cultura e uma nova lógica política do exercício da soberania popular, o fortalecimento de mecanismos de participação pode reconceber o princípio de igual liberdade que, via arranjos participativos, se substancie no cotidiano.

A partir daqui, vale ainda apontar algumas reflexões de Avritzer e Santos (2002) sobre os desafios da terceira onda da democratização nos países ocidentais e as novas formas de concepção da participação democrática, representação e direitos fundamentais a partir das experiências de países da periferia (ou do sul) global como Índia, Bolívia e Brasil. Reconstruindo o debate democrático do século XX, os autores buscam resgatar elementos das entrelinhas do impasse fundado com a crise da democracia liberal e propor uma rota contra hegemônica de discussão (AVRITZER e SANTOS, 2002). Os autores partem de três limites apontados pelos críticos à democracia representativa: 1) a perda de controle cidadão dos processos decisórios em meio ao aumento irrefreável da importância da burocracia e sua “jaula de ferro”; 2) a incapacidade de arranjos burocráticos lidarem com a criatividade e absorverem informações complexas envolvidas na gestão pública; 3) as outras dimensões da representação, além das autorizações e das escalas – as identidades e *accountability*. A concepção procedimental-representativa hegemônica no século XX não consegue endereçar esses problemas emergentes, sobretudo diante da diversidade étnica nos países do sul.

Constituem-se, portanto, concepções não-hegemônicas da democracia na segunda metade do século XX, que em maioria não rompem o procedimentalismo de Kelsen e aproximam procedimento, formas de vida e convivência humana. Dentro

dessas novas concepções, a democracia pode ser concebida como uma gramática de organização da sociedade e sua relação com o Estado. À questão do perigo do absolutismo na democracia substantiva tais formulações fornecem uma resposta distinta das teorias hegemônicas: elas situam a solução do problema no campo de uma nova simbiose entre inovação institucional e social e na criação de uma nova gramática social e cultural (AVRITZER e SANTOS, 2002). Essa nova concepção fundamenta o procedimentalismo na diversidade das formas de vida e na necessidade de que as instituições deem conta de toda ela, permitindo aos movimentos sociais disputarem as margens do político, a inserção de novos temas e sujeitos, a mudança de práticas dominantes (AVRITZER e SANTOS, 2002). Isso se dá, na prática, na onda de democratização dos países periféricos da segunda metade do século XX. Esses processos colocam em pauta: 1) a questão da relação entre procedimento e participação societária, atando a isso a questão da emergência de uma nova gramática social; 2) a redefinição sobre a adequação da solução não representativa ao nível local; 3) o problema da relação entre representação e diversidade sociocultural.

Os autores estudam casos de democracia participativa fundados a partir de processos de democratização ou redefinição democrática que se traduzem na “disputa pelo significado de determinadas práticas políticas, por uma tentativa de ampliação da gramática social e de incorporação de novos atores ou novos temas na política” (AVRITZER e SANTOS, 2002). Sendo assim, por exemplo, Portugal sai da revolução dos cravos com uma nova ideia sobre as condições de habitação sintetizados na nova ideia de “direito ao lugar”; já o Brasil, a formação e participação de atores comunitários se aproximou da ideia do “direito a ter direitos”. Também assim se deu a busca pelo reconhecimento político dos cocaleiros na Colômbia e no caso das mulheres moçambicanas ao tensionarem os limites patriarcais da delimitação do objeto e do sujeito da política. Tais movimentos pela democracia participativa, portanto, são engatilhados por demandas substantivas pela criação de novos direitos que reconhecessem as necessidades locais.

Isso não incorre, de imediato, na erosão de formas de controle elitista dos temas e processos da política. Em Portugal, por exemplo, a participação cidadã é logo colonizada e transformada em um controle social de cima para baixo, em que interesses e atores hegemônicos reencontram formas de sobressair e dar manutenção

a desigualdades participativas. No caso Colombiano, por outro lado, o autor extrai a percepção de que é necessário, para fazer valer processos participativos locais, construir negociações políticas e gramáticas sociais para além da escala local. Além disso, é importante recriar amplamente as formas do político e evitar a cooptação dos novos arranjos por setores hegemônicos que possam utilizá-los para empreender o desmonte de políticas públicas (AVRITZER e SANTOS, 2002).

Os autores, por fim, no que tange a relação entre participação e representação, sugerem arranjos complementares baseados na constituição de novas gramáticas sociais e que deem conta não apenas da escala, como preconiza a democracia liberal, mas também da demodiversidade, das articulações contra hegemônicas entre o global e o local e da ampliação do experimentalismo democrático, que seja capaz de alimentar a institucionalidade do conhecimento produzido nas pontas da gestão, da participação e do exercício de políticas públicas.

O que as experiências recentes de democracia participativa apontam são um novo caminho histórico de concepção das possíveis mediações entre procedimento e o conteúdo democrático substantivo, superando tanto um absolutismo moral e seus riscos autoritários quanto perspectivas que esvaziam a democracia de seu conteúdo valorativo. O que se pretende sintetizar, a partir daqui, supõe que o critério substantivo, da construção cotidiana e concreta de condições de igualdade, é central na constituição de um significado da democracia conjugado diretamente na vida dos sujeitos no sentido de produção de dignidade, tanto por meio da aproximação entre os temas da política e os direitos demandados segundo necessidades localizadas territorialmente e culturalmente. Isso significa, dado o caráter ambíguo, incompleto e abstrato do pacto substantivo moderno descrito por Bielschowsky, a igual liberdade, que é necessário expor a igualdade à diversidade, avivando as mediações entre as particularidades e esse preceito geral. Para levar adiante as consequências teórico-políticas disso, é interessante recorrer ao debate de Claude Lefort sobre democracia e história.

Considerações finais: cotidiano e história na democratização da democracia

Responsável por uma concepção de democracia alternativa àquela que a concebe como um conjunto de instituições, Claude

Lefort a formula como uma modalidade característica de sociedade, que acolhe, preserva e se move ao longo da indeterminação e reconhece a diferenciação social como forma de legitimação social ao longo de invenções e evolução permanentes. Isso se caracteriza, segundo Lefort, pela criação ininterrupta de novos direitos em um tipo de sociedade que seria, portanto, histórica por excelência. Essa sociedade, em que não há um corpo soberano absoluto, está aberta à permanente contestação de si mesma e tem nesse fato sua questão instituinte. O enigma instituinte, portanto permanece em aberto a despeito das tentativas de sacralização das instituições pelo culto à ordem no discurso burguês. Sendo assim, democracia aqui compreendida como uma forma de vida e uma cultura específica é caracterizada por toda uma nova forma de relação com a história, aberta, que vive publicamente suas mediações, conflitos e contradições à medida em que metaboliza novos direitos e os expõe a tensões (LEFORT, 1991). Tendo isso em vista, pode-se pensar que o arranjo institucional democrático se volta à viabilização desse permanente metabolismo, partindo, entretanto de princípios valorativos basilares que condicionam o processo e resultado do procedimento, firmados no pacto constitucional. Este determina um momento fundante de metabolismo simbólico e político que lança bases substantivas para o exercício procedimental na democracia. Entretanto, tais bases substantivas fundadas, na modernidade, sobre a igual liberdade, apenas se concretizam caso mediadas, particularizadas e expostas à diferença – aí incide a procedimentalidade.

A produção de pactos e resultados substantivos, portanto, conta com várias temporalidades: o fundamento substantivo constitucional, a formação de plataformas partidárias-eleitorais, as legislaturas e, caso tomemos a democracia patemaniana como parâmetro – a participação. Essa combinação de arranjos participativos e representativos permite conceber a complexa sociabilidade que constitui a mediação entre a substância da democracia e a procedimentalidade. A participação tem espaço importante nesse contexto, por uma série de razões que despontaram ao longo do presente artigo: quando o próprio Estado se dispõe a considerar diretamente a participação direta na tomada de decisões, ele se coloca como arena diretamente disponível à disputa por todos e todas, quando, caso contrário, somente as elites com capital político, econômico e cultural o poderiam fazer. Isso altera toda uma concepção sobre a permeabilidade do Estado e coloca possibilidades concretas e

imediatas de politização da vida, supondo e enraizando uma cultura dinâmica e popular de intercâmbio entre Estado e sociedade civil. Em segundo lugar, são criadas vias pedagógicas para que sujeitos marginalizados – como mulheres, trabalhadores, negros, indígenas – aprendam a operar ferramentas e ocupar espaços da política institucional, além de sistematizar visões de mundo e criar vínculos solidários segundo suas demandas de direitos; Em terceiro lugar, a dinâmica lefortiana de movimento da indeterminação é tomada de um novo ânimo a partir do momento em que a participação dá caráter público e institucional à mediação entre cotidiano e história. Se os sujeitos podem tematizar a política a partir de suas vidas, tanto a procedimentalidade é preenchida de um sentido valorado diretamente pelo cidadão quanto o próprio pacto substantivo da igual liberdade é particularizado segundo suas possibilidades reais de realização concreta, substantiva, para além do critério formal de igualdade jurídica. Do pacto substantivo constitucional aos espaços de participação, os princípios da igualdade são valorados e particularizado, ao mesmo tempo em que, os espaços participativos são o *locus* de uma cultura democrática capaz de alimentar todo o restante do contexto decisório, representativo e constitucional, de um novo valor. Isso significa dizer que, em si mesmo, os mecanismos e espaços de participação traduzem uma forma específica de conceber a liberdade e a igualdade políticas, como algo implicado cotidianamente, que permite a tematização da vida na política e da política na vida. Afinal, a participação pode ser uma nova superfície de contato entre cotidiano e história; entre cotidiano e política.

Retornando à crítica inicial à obra de Steven e Levitsky, defende-se aqui que uma concepção estritamente representativa-procedimental da democracia naturaliza o próprio esvaziamento do sentido cotidiano da política. Sendo assim, antes de responder como as democracias morrem, é preciso responder o que dá vida (e não sobrevida) à democracia, tornando a política um campo de experiência e vivência que dê materialidade e faça valer os pactos substantivos de igual liberdade e de igualdade, traduzindo-os em novos direitos e no sentido cotidiano da dignidade. Para tal, a combinação de arranjos representativos e participativos é capaz de dinamizar esses intercâmbios entre política e cotidiano, permeabilizando as margens da política e, portanto, dando vida à democracia. Nesse sentido, as democracias vivem na medida em que se movem e viabilizam, por vias institucionais e pedagógicas, sua própria democratização.

Bibliografia

Livros e artigos

AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova**, n. 50, p. 25-46, 2000.

BIELSCHOWSKY, Raoni Macedo. Democracia procedimental e democracia substantiva: entre um relativismo axiológico absoluto e um absolutismo axiológico relativo. **ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI/UFS**, v. 20, p. 9324-9346, 2011.

COHEN, Joshua. Procedure and substance in deliberative democracy. **Deliberative democracy: Essays on reason and politics**, v. 407, 1997.

HELD, David. **Models of democracy**. Polity, 2006.

LEFORT, Claude. **Pensando o político: ensaios sobre a democracia, revolução e liberdade**. Paz e Terra, 1991.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **How democracies die**. Crown, 2018.

MIGUEL, Luis Felipe. Resgatar a participação: democracia participativa e representação política no debate contemporâneo. **Lua Nova**, n. 100, 2017.

MITCHELL, Juliet. **Women: The Longest Revolution: Essays on Feminism, Literature and Psychoanalysis**. London: Virago, 1984.

O'DONNELL, Guillermo. Teoria Democrática e Política Comparada. **Dados**, vol.42, n.4, Rio de Janeiro, 1999.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**, p. 39-82, 2002.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo y democracia**, Ed. Folio, Barcelona, 1984.

VITULLO, Gabriel Eduardo. Da "sobrecarga de demandas" às "democracias iliberais": a 40 anos do Relatório da Comissão Trilateral. **39º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS**. GT10 – Democracia e Desigualdades, 2015.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática. **Lua Nova**, v. 67, n. 7, p. 191-228, 2006.

Página da web

FUNDAÇÃO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO. Como morrem as democracias? Por Steven Levitsky. Disponível em: < <http://fundacaofhc.org.br/iniciativas/como-morrem-as-democracias-por-steven-levitsky> > acessado em 14/12/2018.